

В объединенный диссертационный совет по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 99.2.091.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

(603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23)

ОТЗЫВ

**официального оппонента доктора юридических наук, профессора
Старостина Сергея Алексеевича о диссертации
Булгаковой Луизы Сираджеддиновны «Административно-правовая охрана
окружающей среды», представленную на соискание ученой степени кандида-
та юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Актуальность темы исследования. Актуальность темы диссертационного исследования Булгаковой Л.С. обусловлена прежде всего, исключительным значением окружающей среды как основы жизнедеятельности человека.

Значимость безопасной окружающей среды, как справедливо отмечено диссертантом, была признана на высшем уровне – главой российского государства. Одними из национальных целей развития России на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года были названы экологическое благополучие, комфортная и безопасная среда.

Президент РФ обращает внимание на экологические проблемы, в том числе, в Стратегии национальной безопасности, Концепции внешней политики и пр. Особую роль среди решений главы государства занимает и Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

Актуальность диссертации подтверждаются и приведёнными диссертантом показателями выявленных нарушений экологического законодательства за 2021-2023 гг., опубликованными Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Автор обращает внимание на дискуссионность по многим доктринальным вопросам, таким как отсутствие единства в понятиях, противоречивых толкованиях понятий, несогласованных между собой действий и управленческих решений

субъектов охраны окружающей среды, недостаточной содержательности понятий «окружающая среда», «окружающая природная среда», «экология», «охрана окружающей среды», «защита окружающей среды», «антропогенная нагрузка на окружающую среду». Целостности и системности природоохранного законодательства не сложилось, следствием чему стала недостаточная эффективность охраны окружающей среды.

Степень обоснованности сформулированных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций представляется высокой. Автором умело применены общенаучные и специальные методы научного познания, позволившие автору сформулировать значимые предложения и рекомендации, которые могут быть использованы как в правотворчестве в процессе совершенствовании правового регулирования природоохранной деятельности.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, не вызывает сомнения, поскольку основано на обширной теоретической, правовой и эмпирической базе. Автором использовано значительное количество нормативных правовых и теоретических источников, представленных трудами из области философии, теории государственного управления, административного права, иных направлений научных исследований, посвященных выбранной проблематике. Углубленный анализ работ отечественных ученых позволил соискателю обосновать собственные научные выводы и предложения.

Значительно повысило степень достоверности работы использование автором статистических данных Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (с. 183), содержащих показатели осуществления и эффективности надзорной деятельности, а также реализации государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326.

Достоверность теоретических выводов соискателя подтверждается результатами социологического опроса, проведенного автором по теме диссертации (115 работников Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 150 сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации и 73

сотрудников природоохранных прокуратур субъектов Российской Федерации) (с. 69).

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в четырнадцати научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и в шести статьях в иных научных изданиях, а также обсуждены на научных конференциях международного и всероссийского уровней, что также подтверждает достоверность сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Кроме того, по сведениям соискателя, основные положения диссертации прошли апробацию и внедрены в образовательный процесс Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, а также в практическую деятельность прокуратуры Санкт-Петербурга.

Научная новизна диссертации отражена в выносимых на защиту положениях, которые в полной мере соответствуют основным направлениям исследований, относящихся к государственно-правовым (публично-правовым) наукам, и выражают интересы природоохранной деятельности. Существенными, обладающими научной новизной, можно признать другие выводы и предложения автора, обогащающие научные знания о содержательных характеристиках регулирования административно-правовой охраны окружающей среды.

Автором:

– введены в научный оборот авторское определение понятия «административно-правовая защита окружающей среды» (с. 46), раскрыто содержание категории «обеспечение охраны окружающей среды» (с. 148);

– отмечены особенности административно-правового статуса субъектов обеспечения охраны окружающей среды, с акцентированием на формы и методы данной деятельности, а также положение самих субъектов в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды (с. 148-149).

– доказана необходимость возвращения в законодательный и научный оборот термина «окружающая природная среда», отмечена ошибочность законодательного термина «окружающая среда» (с. 71-101);

– дана авторская классификация видов угроз экологической среде (с. 167-168).

– сформулированы предложения по совершенствованию административно-правовых основ охраны окружающей среды, предусматривающие разграничение и конкретизацию предметов, видов и объектов контроля и надзора, а также разработке и принятию федерального закона об экологической безопасности (с. 102-122).

Вместе с тем, диссертация имеет недостатки и дискуссионные моменты.

1. Одним из важных результатов исследования является утверждение автора о необходимости снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду. По сути, об этом идет речь во многих параграфах и в положениях № 4, 5, 6, 7 и 8, выносимых на защиту. Автор связывает проблему в основном с экономической деятельностью и природопользованием. Соглашаясь с автором, мы полагаем необходимым рассматривать проблему значительно шире, объединив для этого усилия органов государственного управления, бизнеса, граждан в различных направлениях.

2. Автор делает весьма серьезный вывод, что наиболее существенным недостатком действующего правового регулирования в области охраны окружающей среды является отсутствие его системности, что значительный массив нормативных правовых актов в этой области не синхронизирован по целям и задачам, следствием чего являются их несогласованность и пробельность. В качестве примера сравниваются действующие нормы экологического законодательства с нормами Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Достаточно ли только этого анализа для столь серьезного вывода?

3. Замечание касается важной проблемы - бланкетности административно-правовых норм, в том числе в области охраны окружающей среды. Все понимают необходимость применения таких норм, однако мнения о их дефектности

расходятся. Очевидно, что большинство бланкетных норм могут быть ущербными, поскольку они негативно влияют на понимание правоприменителем сущности правовых предписаний. Автор в своей диссертации данный вопрос, к сожалению, не рассматривает, что на наш взгляд является упущением. Возможно ли привести достаточные аргументы в поддержку утверждения, что следует избегать использования бланкетных норм в этой области. Не является ли утверждение об ущербоности банкетный норм слишком радикальным?

4. § 3 второй главы диссертации «Государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды и полномочия органов государственной власти по его обеспечению» структурирован на наш взгляд не пропорционально: в его названии речь идет о всей системе органов государственной власти, но в самом параграфе значительное внимание уделено все же органам внутренних дел и прокуратуре. Это как нам представляется повлекло односторонний и неполный анализ проблемы.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и потому не оказывают существенного негативного влияния на общую положительную оценку диссертационной работы, не умаляют ее актуальности и значимости для публично-правовых наук.

Автореферат и опубликованные соискателем научные статьи отражают основное содержание диссертационной работы.

Можно заключить, что диссертационное исследование Булгаковой Луизы Сираджеддиновны представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задач, имеющих важное значение для развития государственно-правовых (публично-правовых) наук, и ориентированных на совершенствование правоохранительной деятельности.

Диссертация выполнена на высоком научно-теоретическом уровне, хорошо структурирована, обладает научной новизной, внутренней согласованностью и единством, соответствует научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Выводы и предложения соискателя являются обоснованными, достоверными, имеющими теоретическую и практическую значимость.

Вывод: диссертация Булгаковой Луизы Сираджединовны «Административно-правовая охрана окружающей среды» соответствует требованиям пунктов 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент, профессор кафедры
административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук (12.00.13 – управление
в социальных и экономических системах
(юридические аспекты); правовая информатика;
применение математических методов и
вычислительной техники в юридической деятельности),
профессор

Сергей Алексеевич Старостин

20 октября 2024 г.

Подпись заверяю:

ВЕРНО

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ М. Н. ШАЛБЕРКОВ

23 10 2024 г.



Сведения об официальном оппоненте:

Старостин Сергей Алексеевич

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9.

Служебный телефон: 8 (499) 244-88-88, доб. 707, 695.

Адрес электронной почты: prof.starostin@gmail.com.

Наименование организации: ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Должность: профессор кафедры административного права и процесса.

Официальный сайт МГЮА: www.msal.ru.